

Wyrok z 19 grudnia 2002 r., [K 33/02](#)
PRAWO ZALICZENIA WARTOŚCI MIENIA ZABUŻAŃSKIEGO (I)

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: Rzecznik Praw Obywatelskich	Skład orzekający: 5 sędziów	Zdania odrębne: 0
--	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Niektóre przepisy regulujące dysponowanie nieruchomościami państwowymi – w zakresie, w jakim nie dopuszczają zaliczenia przez nabywcę wartości mienia zabużańskiego [Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami: art. 212 ust. 1 i art. 213; Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw: art. 17; Ustawa z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego: art. 31 ust. 4]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Zasada proporcjonalności Ochrona praw majątkowych [Konstytucja: art. 2, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2]

Po II wojnie światowej, w wyniku decyzji wielkich mocarstw wschodnia i zachodnia granica Polski uległy przesunięciu w kierunku zachodnim. Polska utraciła na rzecz Związku Sowieckiego (republik litewskiej, białoruskiej i ukraińskiej) tereny na wschód od tzw. linii Curzona. Ludność polska z tych terenów została przesiedlona do Polski w jej nowych granicach. Według tzw. układów republikańskich, to jest umów zawartych przez „Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego” (prowizoryczny organ ustawodawczy i wykonawczy nowej władzy w Polsce) z rządami sąsiednich republik sowieckich, kwestia rekompensat za mienie pozostawione przez obywateli polskich na terenach przyłączonych do ZSRR miała zostać uregulowana w prawie wewnętrznym.

Polski ustawodawca do 2002 r. nie stworzył systemu rekompensat za wspomniane mienie, zwane „mieniem zabużańskim”; ustawa o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego została uchwalona dopiero 12 grudnia 2003 r. Wydawane w różnych okresach ustawy regulujące dysponowanie nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa umożliwiały natomiast zaliczenie wartości utraconego mienia zabużańskiego na poczet ceny kupna nieruchomości państwowych albo opłat za korzystanie z takich nieruchomości tytułem użytkowania wieczystego.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył w niniejszej sprawie kilka przepisów regulujących dysponowanie nieruchomościami zarządzanymi przez ówczesną Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (przede wszystkim nieruchomości pozostałe po dawnych, zlikwidowanych państwowych gospodarstwach rolnych) oraz Agencję Mienia Wojskowego (nieruchomości, które stały się zbędne dla wojska) – w takim zakresie, w jakim przepisy te nie dopuszczały zaliczania przez prywatnych nabywców nieruchomości wartości mienia zabużańskiego. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich przysługujące zabużanom i ich spadkobiercom „prawo zaliczenia” jest podmiotowym prawem majątk-

kowym, podlegającym ochronie przewidzianej w art. 64 Konstytucji. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zawarta w art. 2 Konstytucji, nakłada na państwo obowiązek stanowienia takich przepisów, które zapewniają skuteczną i sprawną realizację praw obywateli. Ograniczając zasób nieruchomości państwowych, przy nabywaniu których może być zaliczana wartość mienia zabużańskiego, ustawodawca praktycznie doprowadził, zdaniem wnioskodawcy, do niemożliwości zaspokojenia roszczeń zabużan, przekształcając prawo zaliczenia w pozór prawa. Według Rzecznika ustawodawca ograniczył tym samym ochronę praw majątkowych w sposób niezgodny z kryteriami proporcjonalności, określonymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, naruszając także istotę prawa majątkowego, wbrew zakazowi wyrażonemu w tym samym przepisie Konstytucji.

Zob. również drugi wyrok TK w sprawie mienia zabużańskiego – z 15 grudnia 2004 r., [K 2/04](#), który omawiamy osobno.

ROZSTRZYGNIECIE

Zaskarżone unormowania są niezgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji, oraz z gwarancjami ochrony praw majątkowych zawartymi w art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, wywiedziona z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), obejmuje zakaz tworzenia pozornych instytucji prawnych, w szczególności ustanawiania takich regulacji, które uniemożliwiają realizację uznanego przez ustawodawcę prawa podmiotowego.
2. Wszystkie ukształtowane w porządku prawnym prawa majątkowe podlegają ochronie na podstawie art. 64 Konstytucji. Ochrona ta dotyczy nie tylko praw majątkowych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, lecz obejmuje także tzw. publiczne prawa majątkowe.
3. Konstytucyjna zasada równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2) oznacza, po pierwsze, że ochrona taka przysługuje każdemu, bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty; prawo majątkowe uregulowane ustawowo podlega ochronie bez względu na to, komu przysługuje. Po drugie, ochrona praw majątkowych musi być równa dla wszystkich podmiotów. Omawiana zasada nie dotyczy natomiast określonej treści prawa majątkowego i nie oznacza identycznej ochrony w przypadku różnych kategorii praw, choćby nawet zbliżonych pod względem funkcjonalnym (np. prawo użytkowania i prawo dzierżawy). Z drugiej strony zasada ta nie pozwala na czysto formalne wyodrębnienie przez ustawodawcę jakiegoś prawa majątkowego i przyznanie mu słabszej ochrony prawnej niż w przypadku prawa należącego formalnie do innej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z tym pierwszym.
4. Ustawodawca w zasadzie nie może doprowadzić do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego jednostce prawa majątkowego, że staje się ono swoistym *nudum ius* – prawem bezprzedmiotowym i w praktyce pozbawionym wartości majątkowej. W

świecie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji niedopuszczalna jest w szczególności ingerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu dokonywana bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego, która przybiera postać „wywłaszczenia *de facto*” w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na gruncie art. 1 protokołu nr 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

5. Do praw majątkowych korzystających z ochrony na gruncie Konstytucji RP i Konwencji europejskiej (jw.) należy „prawo zaliczenia”, przewidujące możliwość zaliczenia wartości tzw. mienia zabużańskiego, utraconego przez obywateli Polski, na poczet ceny kupna nieruchomości lub opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Prawo zaliczenia znalazło, co do zasady, wyraz w polskim ustawodawstwie powojennym także po roku 1990 (w szczególności w art. 212 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami). Stanowi ono swoisty surogat utraconego prawa własności; nie jest jedynie ekspektatywą prawa do rekompensaty, ale uznanym w porządku prawnym Rzeczypospolitej prawem majątkowym o charakterze publicznoprawnym.
6. Chociaż Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego nie był konstytucyjnie legitymowanym organem suwerennego państwa, to jednak umowy zawarte przez PKWN z rządami republik radzieckich: białoruskiej, ukraińskiej i litewskiej (tzw. umowy republikańskie, nie ogłoszone w Dzienniku Ustaw), wraz z umową międzyrządową z 21 lipca 1952 r., tworzyły uzasadnione oczekiwanie obywateli polskich, że kwestia rozliczeń z tytułu utraty mienia zabużańskiego zostanie uregulowana w prawie wewnętrznym. Umowy te pozostawiły polskiemu ustawodawcy swobodę ukształtowania mechanizmu kompensacyjnego.
7. Zakwestionowane rozwiązania ustawowe, ograniczające możliwość realizacji przysługującego zabużanom prawa zaliczenia i prowadzące do wyrażenia treści tego prawa majątkowego, nie mogą być uznane za konieczne w demokratycznym państwie prawnym i nie pozostają w funkcjonalnym związku z żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a tym samym naruszają gwarancje wyrażone w art. 64 ust. 1 i 2.
8. Również konstytucyjna zasada ochrony zaufania (por. tezę 1) wymaga usunięcia z porządku prawnego przeszkód uniemożliwiających realizację prawa zaliczenia. Ocenie z punktu widzenia tej zasady podlega przy tym sposób ochrony prawa zaliczenia, a nie jego treść.
9. Unormowanie zawarte w art. 212 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozwalające na zaliczenie wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny nieruchomości albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego, jest sprzeczne ze wskazanymi w sentencji wzorcami konstytucyjnymi tylko w takim zakresie, w jakim wyłącza ono możliwość zaliczania wartości mienia zabużańskiego na poczet ceny sprzedaży nieruchomości rolnych Skarbu Państwa. Z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku przepis ten zachowuje moc obowiązującą w pozostałym zakresie, określającym podstawę samego mechanizmu prawa zaliczania.
10. Eliminacja z systemu prawnego ograniczeń wprowadzonych w przepisach wymienionych w sentencji stwarza możliwość, iż zachowany mechanizm zaliczania będzie rzeczywistym, a nie, jak dotychczas, pozornym instrumentem kompensacji. Trybunał Konstytucyjny nie ocenia przy tym celowości wyboru przez ustawodawcę konkretnego sposobu zaspokojenia interesów majątkowych zabużan i ich spadkobierców, ponieważ ustalenie kształtu konkretnych rozwiązań instytucjonalnych mieści się w ramach autonomii legislacyjnej. W związku z tym przedmiotem oceny z punktu widzenia gwarancji konstytucyjnych jest już istniejący w ustawie mechanizm kompensacji.

11. Niekonstytucyjność zakwestionowanych przepisów nie jest związana z zaniechaniem ustawodawczym w postaci braku pewnych regulacji dotyczących rekompensat dla zabużan, lecz wynika z przyjęcia wadliwego kształtu normatywnego istniejącej regulacji.
12. Okoliczność, że nowelą z 5 grudnia 2002 r. w art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych został dodany ustęp 3, który umożliwia zaliczanie, w określonej części, wartości mienia zabużańskiego przy nabyciu przedsiębiorstwa lub określonych praw majątkowych, nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku takiego ukształtowania mechanizmu kompensacyjnego w unormowaniach badanych w niniejszej sprawie, który będzie rzeczywistym instrumentem ochrony majątkowego prawa zaliczenia.
13. Uznanie niekonstytucyjności wskazanych w sentencji unormowań ustawowych nie prowadzi *eo ipso* do naruszenia praw użytkowników, dzierżawców, najemców oraz innych osób, którym przysługują prawa do nieruchomości Skarbu Państwa. Nie istnieje bowiem ustawy obowiązek zbywania takich nieruchomości, a podjęcie decyzji o zbyciu konkretnej nieruchomości nie może abstrahować od istniejących stosunków prawnych.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 31. [...] 3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.